

令和3年7月

新たな保育業務の総合的な見直し方針（案）

1 現状

保育業務の総合的な見直しについては、厳しい財政状況の中、小金井市民全体の市民サービスの維持・向上を図るための財源確保の観点から、平成9年9月に策定された「小金井市行財政改革大綱」において、一部の園での看護師の非常勤化や栄養士の各園配置を見直しする考え方とともに、あわせて民間委託や公共的団体等の活用の検討について明記された。

その後、社会経済情勢は更に大きく変化し、また保育行政においても、子ども・子育て支援新制度の施行（平成27年度）、幼児教育・保育の無償化の導入（令和元年10月）など、様々な変化・変遷を経て、現在に至っている。

このような中、本市の保育業務の総合的な見直しに係る現状は、令和4年4月に公立保育園5園中2園を民営化するという方針を持ち、公立保育園運営協議会において、保護者への説明・協議を行うべく協議しているところ、公立保育園民営化（保育業務の総合的な見直し）は進めるべき課題であるとの認識の下、あらゆる可能性を排除せず、スケジュール等必要な見直しを行うこととなっている。

その一方で、本市の保育を利用する全ての子どもたちのため、安全かつ安心な保育環境を整えつつ、待機児童の解消、保育サービスの拡充及び保育の質の維持・向上を行っていくためには、全市的な視点での保育施策の見直しが急務となっている。

2 保育全体の課題

(1) 待機児童（保育の量に関する課題）

市はこれまで、安心して子どもを預けて働くことができるよう、待機児童の解消に向け保育定員（認証保育所を含む。）の拡充に努め、平成26年4月の1,741人から、令和3年4月時点で3,688人となり、定員数は7年間で約2.1倍の拡充を行ったところである。これにより、平成26年4月時点で257人まで増加した待機児童数は、令和3年4月時点（速報値）で41人まで減少した。

依然として解消には至らず、希望するにもかかわらず、入所できない待機児童の解消（特に1歳児対策）は、引き続き課題ではあるものの、この間の未就学児人口、特に0歳児人口が減少傾向にあることや、令和3年4月時点で市内認可保

育所及び小規模保育所（特定地域型保育事業）において0歳児に51人の空きが生じたこと、さらに令和4年4月に4園の新規開設（0歳～5歳で計267人の保育定員増）を予定していることから、保育の量に係る課題は解消に向かっていると見える。加えて、令和3年5月に策定された「人口ビジョン（令和3年（2021年）から令和42年（2060年）までの期間で推計）」では、年少人口は令和7年をピークにその後は減少に転じることが予測されている。

一方、待機児童の減少とともに、市内認可保育所における空き定員数が増加している。待機児童が解消に向かっている他団体においても、希望のアンマッチによって同様の状況が発生しており、保育定員数の安定的な確保の観点や民間の撤退等のリスクを回避するため、保育定員の適正化が新たな課題となってきた。

(2) 保育ニーズの多様化

就労形態の多様化等に伴い、延長保育や一時保育、休日保育など、より多様な保育ニーズへの対応が必要となっているほか、特別な支援が必要な子ども・家庭への支援など、多様な施策の充実が求められている。

市において、これらのニーズに応えるため、「のびゆくこどもプラン 小金井（第2期小金井市子ども・子育て支援事業計画）」を着実に推進していくことが求められる。

(3) 保育の質

平成27年4月の子ども・子育て支援新制度のスタートを皮切りに、企業主導型保育事業の創設や、認可外保育施設も一部対象とされる幼児教育・保育の無償化制度の導入などにより、保育事業の多様化と運営主体の多元化は更に進んでいる。

このような中、子どもの最善の利益を最優先するためには、「保育の質」の維持・向上が必要である。市では、こうした認識の下、令和3年3月に「小金井市すこやか保育ビジョン」（以下「すこやか」という。）を策定し、「保育の質のガイドライン」の活用をはじめとする今後取り組むべき保育施策の方向性を示したところであるが、それらに対応していくためには、まだまだ多くの施策・事業の構築・実施が必要となっている。

(4) 市の財政状況と保育園予算

本市の財政状況は、依然として厳しい状況が続いており、今後コロナ禍による市税収入の減少が見込まれる中、限られた財源を市民全体にとって、いかに有効かつ有益に活用するかが、引き続き大きな課題となっている。

公立保育園に係る経費は、国の三位一体改革によって一般財源化されたことにより、実質、公立保育園と民間保育園とで、国や東京都が負担・補助等する額に大きな差が生じることとなった。本市においては、このような中であっても、公立保育園での保育水準を下げることなく、特別な配慮を必要とする児童の受入れをはじめ、地域の子育て支援などに積極的に取り組むとともに、民間保育園の協力の下、本市の保育水準の向上に努めてきたところである。

しかしながら、待機児童解消のための新規園の開設等による施設整備及び運営に係る経費の増や、昨今の保育士不足を解消するための保育士の処遇改善等による扶助費の増など、保育に係る予算は急速に増大しており、さらには、「すこやか」で示した「保育の質のガイドライン」の活用と、今後の保育施策の方向性に向けて取り組んでいくためには、更なる財政負担が見込まれる。

3 現状と課題を踏まえて

市では、これらの現状と課題を踏まえ、令和3年3月に「すこやか」を策定し、その中で、「今後の保育施策の方向性」について示したところであるが、その策定過程において、保育所の役割という点では、国の保育所保育指針にも公民で別の記載はないことから公民に違いはないことが確認された。また、公立保育園として役割を切り出すのではなく、市役所の組織の一部として、市の役割を担う立場にあることも確認されたところである。

その上で、今後の保育施策の方向性を実現するために、市の役割について、以下のとおり明記した。

- ① 保育の実施主体との立場から、必要な保育サービスの量の確保はもとより、子どもの最善の利益を保障するために、率先して市内の保育の質の維持・向上を図ること。
- ② 本ビジョンの実現・推進に向けて、必要な予算の確保や体制の整備等に努めること。
- ③ 本ビジョンについて、社会情勢の変化等も踏まえながら、必要に応じて、見直しを行うこと。
- ④ 市全体の保育の充実及び質の維持・向上に資する新たな施策や事業の実現に積極的に取り組むこと。

市はこれまで、保育ニーズに対応するため、公立保育園の果たすべき役割を果たすとともに、限られた市の資源（人材・財源等）を活用し取り組んでいくため、公

立保育園の民営化を行うという方針を掲げていたところであるが、これまでの経緯を十分踏まえ、今後は、市の役割を軸として、市（公立保育園を含む。）として限られた資源（人材・財源等）を活用しながら、今後の保育施策の方向性の実現に努めていく必要がある。

4 公立保育園における課題

(1) 人材確保の課題

待機児童解消のため、ここ10年で全国的に保育園が急増したことに伴い、公設・民設を問わず保育士確保が困難となっており、その傾向は都市部がより顕著である。一方、かねてから課題となっていた保育士の処遇改善が国や都の施策によって、特に給料面等での処遇の改善が図られることとなったが、その対象から公立保育園は除外されることから、公立保育園における保育士等の人材確保は更に厳しい状況となっている。

(2) 施設（建物）の課題

公立保育園5園中3園は、築年数が約50年を超えていることから、建物自体の老朽化はもちろんのこと、保育環境を整えるための大前提となる給排水や空調設備等の老朽化も進んでいる。これらの不具合や故障による修繕や取替え工事など、維持管理に係る経費も大きな課題となっており、このまま建物の安全性を確保しつつ現状の建物のままで使用し続けることは、困難な状況となっている。

市は、公立保育園運営者として、子どもたちの命を守り、安全で安心な保育を続けることはもちろんのこと、良質な保育を実施することは、何よりも優先すべきことであり、公共施設総合管理計画では、公立保育園を建て替える方向性はなく、個別施設計画においては、くりのみ保育園は「検討」との記載となっている。

令和3年1月現在

	くりのみ	わかたけ	小金井	さくら	けやき
建築年度	S43年	S44年	S58年	S47年	H25年
築年数	53年	52年	38年	49年	7年

また、経費面での課題もある。私立保育園の新設については、今後の待機児童の状況により、その制度が変化していく可能性はあるものの、令和2年度において国及び都の補助制度を活用した場合、市の負担は対象経費の1/16の負担である一方、公立保育園の建て替えについては、国及び都の補助制度がないため、その全てを市財政（一般財源）から捻出する必要がある。

参考までに、平成25年度に移転・建て替えを行った市立けやき保育園の移転・建て替えに要した経費は、概算で約4.5億円（本園は市立けやき保育園と児童発達支援センターとの合築であり、総工事費は概算で約9.4億円であった。双方の施設の面積比率が「保育園60：センター40」であることと、けやき保育園（140人定員）とくりのみ・さくら保育園（113人定員）を勘案し、按分により算出した。）だったことから、国及び都の補助制度がないまま建て替え事業を行うことは、将来的にも困難と言わざるを得ない。

(3) 運営経費の課題

公立保育園運営に係る経費の課題については、私立保育園の運営費に係る公費（国・都・市の合計）の負担割合が「国1/2・都及び市1/4」であるのに対し、公立保育園の場合は、国や都からの負担がなく、全て市財政（市税と保育料）で賄う必要がある。さらに、令和元年10月の幼児教育・保育の無償化に伴い、これまで徴収していた保育料のうち3～5歳児分について公費で賄うこととなったが、その負担割合の考え方は運営費に準じているため、公立保育園分については、全額市負担となり、更なる負担増となっている。

令和元年度決算において、児童一人当たりの費用は公立よりも私立の方が高い状況ではあるが、前述の国及び都の負担の違いにより、公立保育園の市の実負担額は、私立保育園の約1.6倍に相当する。

【令和元年度決算】

区分	児童一人当たり費用	市の負担割合	市の実負担額
私立保育園	2,085,489円	47.40%	988,459円
公立保育園	2,078,362円	77.39%	1,609,270円

言うまでもなく、運営経費はすなわちランニングコストであり、施設を運営し続ける限り財政負担を回避する術はなく、この点が課題をより深刻化させている理由となっている。

5 新たな見直し方針策定に当たって

市ではこれまで、市民サービスの維持・向上、また保育サービスの拡充を行うため、公立保育園の運営方式の見直し・検討、また調整・協議を行い、これまでに20年以上の年月を費やしてきた。この間、社会経済情勢は大きく変化し、公立保育園に係る特定財源の大幅な減少や施設の老朽化が表面化する中であっても、安全で安心な保育の実施に努めてきたところである。

そのような中、「すこやか」（保育の質のガイドラインを含む。）の策定や、継続的に取り組んできた保育定員の拡充による待機児童数の大幅な減少など、保育の質の維持・向上及び量の拡充に努め、保育施策の充実に向けての環境が整いつつある。

また、市内全域の保育の実施主体である本市は、同時に公立保育園の設置・運営主体であり、公立保育園の現状及び課題に対しては、将来を見据え全市的な視点を踏まえて対応をしていく必要があり、このような背景を踏まえ、保育業務の総合的な見直しに係るあらゆる可能性について検討を重ねてきた。

その中でも、安全安心な保育の実施は、全ての保育施設で大前提となる共通項であり、日々、子どもたちの気持ちに寄り添い、保育を行っている保育士が一斉に変わるという大きな環境の変化を避ける工夫を考慮しながら、新たな方針を決定することが極めて重要である。このため、従来の民営化方針を改め、運営者や保育士が一斉に変わることなく、募集数を段階的に縮小することで、当該公立保育園に通う児童が卒園するまで在園することを保障することができる廃園方式に転換する。

6 新たな見直し方針

- (1) 園舎が老朽化する公立保育園3園（くりのみ保育園、わかたけ保育園及びさくら保育園）については、将来にわたって安全安心かつ良質な保育の実施が困難であるため、当該園に通う児童の在園を卒園まで保障できるよう、毎年の募集において、0歳から順次、募集を止め、在園児童全員が卒園する年度をもって廃園することとする。
- (2) 当該3園分に相当する保育定員の確保については、今後の待機児童の状況も十分踏まえながら、必要に応じて私立保育園（認可保育所）の整備又は定員拡充によって補う。
- (3) 当該3園の段階的縮小時期については、保育ニーズや施設老朽化の状況等も鑑み、以下のとおりとする。
 - ア くりのみ保育園及びさくら保育園については、令和8年度末（令和9年3月31日）をもって段階的縮小を完了するものとする。
 - イ わかたけ保育園については、今後の社会情勢や、2園の段階的縮小の状況及び市内保育ニーズの状況等を踏まえつつ、今後決定することとする。
- (4) 公立保育園が実施する保育サービスは、保育定員数を除き、原則として縮小しない。
- (5) 職員体制及びサービス拡充については、当初のくりのみ保育園及びさくら保育

園民営化後を基本とする。

(6) 段階的縮小期間の対応については、以下を基本とする。

ア 廃園するまでの間に対象2園の園児が転園する際、必要な配慮を行う。

イ 職員体制については、児童定員を踏まえつつ保育に支障がないよう配置する。

ウ 募集を止めていない月齢（クラス）が定員まで空きが生じている場合は、待機児童数及び市内保育定員の空き状況等を勘案しながら、募集の可否及び募集人数を決定する（特別支援保育枠も同様）。

(7) サービスの拡充については、以下を基本とする。

ア 従前の2園民営化時のメニューを基本としつつ、「すこやか」も踏まえながら、今後検討の上、段階的に実施していく。

イ 可能な限り、廃園年度よりも前から試行を含めて段階的に実施する。

(8) その他必要な事項については、引き続き検討していくこととする。

7 廃園に伴う財政効果試算

廃園に伴う財政効果について、当初の2園民営化後の職員体制等を基本に、以下のとおり試算を行った。

(1) 正規職員数91人（▲27人）の配置（サービス拡充要員を含む。）を基本とする。

(2) 財政効果は、概算で一般財源負担ベースでの比較は以下のとおり

ア ランニングコストのみの比較 ▲3.4億円

イ 10年間の経費（累計）比較 ▲30.2億円（令和4～13年）

※ 廃園後のサービス拡充分（人件費）を含んで比較している。

※ 5園維持（10年間）経費には、築60年を目途にくりのみ保育園及びさくら保育園を建て替える費用（ただし、旧園舎解体・仮園舎建設及び解体・仮園舎用地借用費用を除く。）を算入している。

(参 考)

保育業務の総合的な見直しに係る方針変更 従前従後比較

区 分		変 更 前	変 更 後
1 手 法		民営化（民間移譲）	段階的縮小（廃園）
2 所要期間		最短2年 (事業者選定1年+引継ぎ1年)	5年 (段階的に募集を止める。)
3 対象園数		3園	同 左
4 対 象 園		くりのみ保育園、わかたけ 保育園、さくら保育園	同 左
5 実施(完了) 時期(*1)	くりのみ ・さくら	令和4年4月から民営化	令和8年度末(令和9年 3月31日)で廃園
	わかたけ	今後、検討・協議	同 左
6 2園実施後の職員数 (*1)		(正規) 118人⇒91人 (保73・看4・栄4・給10=91)	同 左 (ただし、退職による補正有り)
7 財政効果 (*1*2)	ランニング コ ス ト	▲1.2億円	▲3.4億円
	10年間	▲15.7億円	▲30.2億円
8 サービス拡充		① 障がい児保育の拡大及 びアレルギーのある児童 に対する対応 ② 入園している要保護児 童及び入園児童が要支援 家庭の場合の同家庭への 対応 ③ 民間保育所等に対する 対応 ④ 地域子育て支援機能の 充実	同左を基本とする。

注) *1 : 今後の職員団体との交渉等、外的要因により変更があり得る。

*2 : 「変更前」の財政効果については、職員人件費単価等の基礎数値が現状と異なるため、最新の情報にて再計算しているため、当時示した額とは異なる。

保育業務の総合的な見直しに係る
見直し検討結果報告

令和3年6月

子ども家庭部保育課

— 目 次 —

I	見直し検討に係る基本的な考え方	3
II	本市の保育に関する現状及び課題	5
III	保育業務の総合的な見直しに係る 背景及びこれまでの経緯	1 1
IV	保育業務の総合的な見直しに係る 本市のおかれている状況とその必要性について	1 5
V	あらゆる可能性の整理・検討結果	1 8

I 見直し検討に係る基本的な考え方

保育業務の総合的な見直しについては、厳しい財政状況の中、小金井市民全体の市民サービスの維持・向上を図るための財源確保の観点から、平成9年9月に策定された「小金井市行財政改革大綱」において、一部の園での看護師の非常勤化や栄養士の各園配置を見直しする考え方とともに、あわせて民間委託や公共的団体等の活用の検討についても明記したところである。

その後、社会経済情勢は更に大きく変化し、また保育行政においても子ども・子育て支援新制度の施行をはじめ、様々な変化・変遷を経て、現在に至っている。

このような中、本市の保育業務の総合的な見直しに係る現状は、令和4年4月に公立保育園5園中2園を民営化するという方針を持ち、公立保育園運営協議会において、保護者への説明・協議を行うべく、協議しているところ、公立保育園民営化（保育業務の総合的な見直し）は進めるべき課題であるとの認識の下、あらゆる可能性を排除せず、スケジュール等の必要な見直しを行うこととしている（注）。

その一方で、本市の保育を利用する全ての子どもたちのため、安全かつ安心な保育環境を整えつつ、待機児童の解消、保育サービスの拡充及び保育の質の維持・向上を行っていくためには、全市的な視点での保育施策の見直しが急務となっている。

また、本市の厳しい財政状況は、新型コロナウイルス感染症への対応等により、今後更に厳しくなることが予想されることから、これまでも前提となっていた公立保育園5園維持が困難であることについて改めて前提に据え、民営化等の手法の再検討を行うことを基本とし、次のような範囲・手順により検討することとする。

- (1) 本市の保育に関する現状と課題の確認
- (2) 保育業務の総合的な見直しに係る背景及びこれまでの経緯の確認
- (3) 保育業務の総合的な見直しに係る本市のおかれている状況とその必要性についての確認
- (4) あらゆる可能性についての整理・検討結果

(注：市議会での発言等（抜粋）)

- 保護者を始め、市民のご理解をいただくため、あらゆる可能性を排除せず、待機児童の解消、保育の質の維持・向上、多様な保育ニーズへの対応など、子育て環境の充実に向けた取組を進め

てまいります（令和元年厚生文教委員会（11/13）発言（抜粋））。

- 「保育計画」の策定を優先しつつ、保育士の確保や園舎の老朽化等、公立保育園が置かれている厳しい状況の中にあっても、待機児童の解消及び障がい児保育の拡充などの保育サービスの更なる拡充を行うため、スケジュール等の必要な見直しを行い、保護者の方々等のご理解をいただきながら進めるよう努めてまいります（令和2年度施政方針（抜粋））。
- これまでの経過を踏まえつつ、全市的な視点からしっかりと課題の解決に取り組んでまいります（令和3年度施政方針（抜粋））。

Ⅱ 本市の保育に関する現状及び課題

1 待機児童（保育の量に関する課題）

社会的環境の変化から、仕事と子育ての両方を希望する保護者を支援する子育て環境の充実が求められている。市では、これまでも安心して子どもを預けて働くことができるよう、待機児童の解消に向け、保育定員の拡充に努めてきた。

保育定員の拡充に当たっては、特に希望の多い認可保育所の開設を加速することで、平成26年4月の1,741人（認証保育所を含む。）から、令和3年4月時点で3,688人となり、定員数は7年間で約2.1倍の拡充を行った。

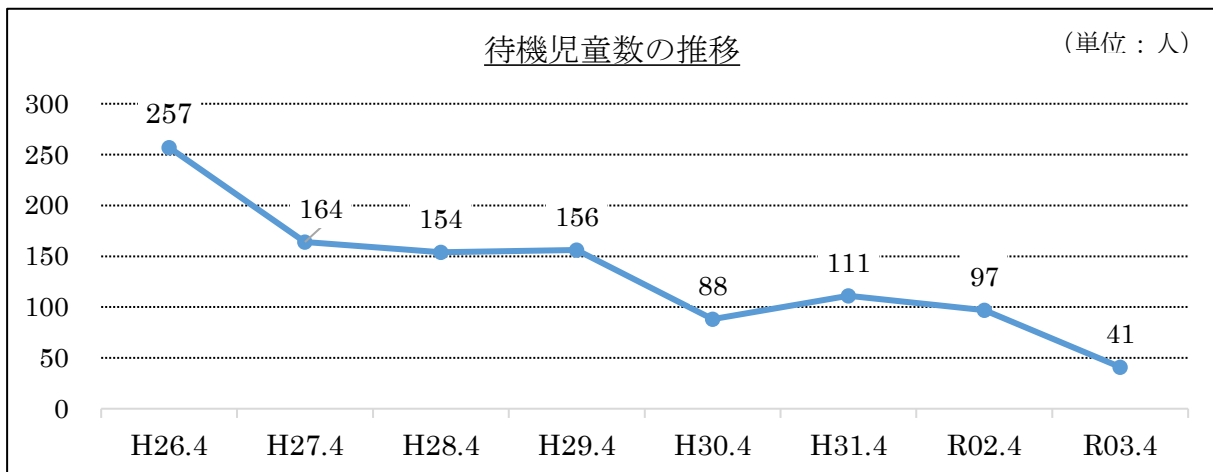
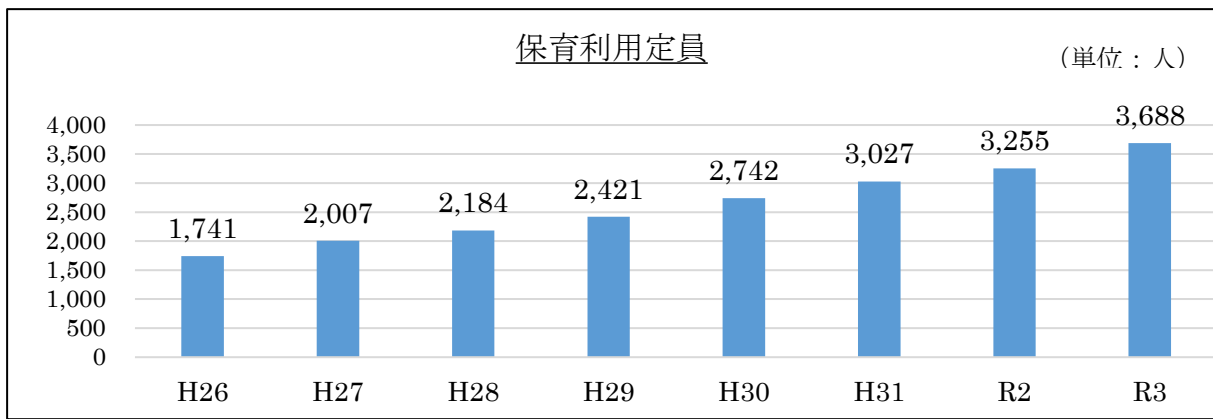
これにより、平成26年4月時点で257人まで増加した待機児童数は、令和3年4月時点（速報値）で41人まで減少した。依然として解消には至らず、希望するにもかかわらず、入所できない待機児童の解消（特に1歳児対策）は、引き続き大きな課題ではあるものの、この間の未就学児人口、特に0歳児人口が減少傾向にあることや令和3年4月時点で市内認可保育所で0歳児に51人の空きが生じたこと、さらに令和4年4月に4園の新規開設（267人の保育定員増）を予定していることから、保育の量に係る課題は解消に向かっているとと言える。

加えて、令和3年5月に策定された「人口ビジョン（令和3年（2021年）から令和42年（2060年）までの期間で推計）」では、年少人口は令和7年をピークにその後は減少に転じることが予測されている点からも、保育の量に係る課題については解消できる目途が立ったと言える。

【表1：就学前人口等との比較（各年4月1日現在）】

（単位：人）

	H26	H27	H28	H29	H30	H31	R2	R3
就学前人口	5,741	5,872	5,980	6,159	6,232	6,335	6,412	6,502
保育利用定員数	1,741	2,007	2,184	2,421	2,742	3,027	3,255	3,688
保育利用定員数 前年増数		+266	+177	+237	+321	+285	+228	+433
待機児童数	257	164	154	156	88	111	97	41



一方、待機児童の減少とともに、市内認可保育所における空き定員数が増加している。待機児童が解消に向かっている他団体においても、希望のアンマッチによって同様の状況が発生している。保育定員数の安定的な確保の観点や民間の撤退等のリスクを回避するため、保育定員の適正化が新たな課題となってきた。

2 保育ニーズの多様化

就労形態の多様化等に伴い、延長保育や一時保育、休日保育など、より多様な保育ニーズへの対応が必要となっているほか、特別に支援が必要な子ども・家庭への支援など、多様な施策の充実が求められている。

平成27年12月に市に提出された「今後の小金井市の保育行政の在り方に関する意見（小金井市保育検討協議会（平成27年5月設置）報告）」の中でも、『多様なニーズ』とは、「心身の発達において特別な配慮が必要な子ども」「アレルギーのある子どもたちの保育」「要保護児童・要支援家庭の支援」「休日保育や延長保育の更なる延長」「一時預かり保育（緊急を含む）」など』とされている。そして、その報告の中で、これらの多様なニーズに対する市の現状について、『市は予算上の問題や体制上の問題から十分に対応できているとは言い難い現状があると認識している。』とした上で、『公私立の保育施設を問わず、緊急かつ確実に取り組むべき保育

課題』であるとされている。

さらに、公立保育園に対しては、『公立保育所がモデル的な取組を示し、市内全ての保育施設の質の向上を目指す役割を担う必要性』も求められている。

これらを踏まえ、本市において、公立・私立の保育施設を問わず、多様な保育ニーズの充足に向けて「のびゆくこどもプラン 小金井（第2期小金井市子ども・子育て支援事業計画）」を着実に推進していくことが求められている。

3 保育の質と保育のビジョン

平成27年4月の子ども・子育て支援新制度のスタートを皮切りに、企業主導型保育事業の創設や、認可外保育施設も一部対象とされる幼児教育・保育の無償化制度の導入などにより、保育事業の多様化と運営主体の多元化は更に進んでいる。

これら多様化・多元化が進む中、子どもの最善の利益を最優先するためには、「保育の質」の維持・向上を目指さなければならない。「保育の質」とは、例えば「子どもたちが心身ともに満たされ、豊かに生きていくことを支える環境や経験」であり、子どもを中心として、保育者（保育士をはじめ、看護師、調理員、栄養士など保育に関わる人をいう。以下同じ。）の関わりのみならず、保育施設、地域及び行政が連携・協力し合っていくよう努めなければならない。

市では、こうした認識の下、保育を希望する家庭及びその子どもが等しく質の高い保育サービスを受けられ、子どもが健やかに成長できるよう、令和3年3月に「小金井市すこやか保育ビジョン」（以下「すこやか」という。）を策定した。

「すこやか」の中で、市は、「小金井市の保育の目指すもの・大切にしたいこと」を掲げ、子どもの最善の利益の観点から、保育者をはじめ保護者、市民及び行政が子どもに向き合う際の視点を明確にし、保育の質の維持・向上に関して市全体で共有し得る枠組みとしての保育の質のガイドラインと、市として今後の保育施策として取り組むべき方向性を示したところである。

この「すこやか」で示された「保育の質のガイドライン」の活用をはじめとする今後取り組むべき保育施策の方向性を実現していくためには、まだまだ多くの施策・事業の構築・実施が必要となっている。

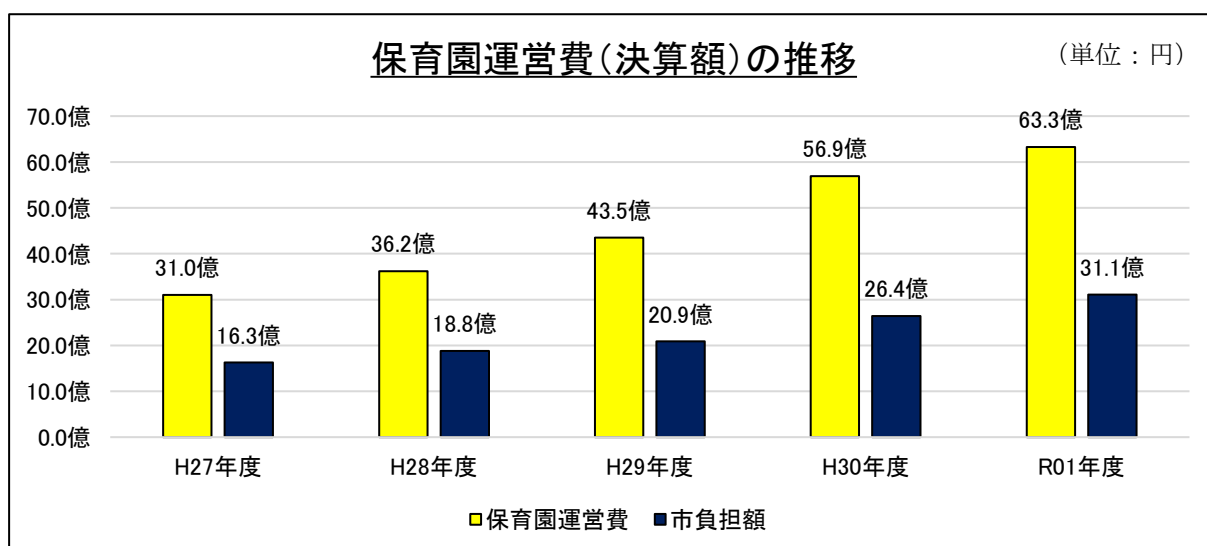
4 市の財政状況と保育園予算

本市の財政状況は、依然として厳しい状況が続いており、今後コロナ禍による市税収入の減少が見込まれる中、限られた財源を市民全体にとって、いかに有効かつ

有益に活用するかが、引き続き大きな課題となっている。

公立保育園に係る経費は子ども家庭部保育課予算の大多数を占めるものであるが、そのうちの公立保育園に係る運営経費が、国の三位一体改革によって一般財源化されたことにより、実質、公立保育園と民間保育園とで、国及び東京都が負担・補助等する額に大きな差が生じることとなった。本市においては、このような中であっても、公立保育園での保育水準を下げることなく、特別な配慮を必要とする児童の受入れをはじめ、地域の子育て支援などに積極的に取り組むとともに、民間保育園の協力の下、本市の保育水準の向上に努めてきた。

しかしながら、待機児童解消のための新規園の開設等による施設整備や運営に係る経費の増や、昨今の保育士不足を解消するための保育士の処遇改善等による扶助費の増など、保育に係る予算は急速に増大しており、さらには、「すこやか」で示した「保育の質のガイドライン」の活用と、今後の保育施策の方向性に取り組んでいくためには、更なる財政負担が見込まれる。



5 公立保育園における課題

(1) 人材確保の課題

待機児童を解消するため、ここ10年で全国的に保育園が急増したことに伴い、保育士確保が困難となり、その傾向は都市部がより顕著となっている。一方、かねてから課題となっていた保育士の処遇改善が国及び都の施策によって、特に給料面等での処遇の改善が図られることとなったが、加速する保育園開設に保育士の養成は追い付かず、施設同士又は自治体同士で、事実上、保育士の取り合いが起きることとなった。これにより、保育士市場は完全な売り手市場となり、保育士確保に当たって、保育士の処遇、特に給料や福利厚生面が重視されることとなった。この国

及び都の処遇改善施策の対象から公立保育園は除外されることから、公立保育園における保育士等の人材確保は更に厳しい状況となっている。

(2) 施設（建物）の課題

公立保育園5園中3園は、築年数が約50年を超えていることから、建物自体の老朽化はもちろんのこと、保育環境を整えるための大前提となる給排水や空調設備等の老朽化も進んでいる。これらの不具合や故障による修繕や取替え工事など、維持管理に係る経費も大きな課題となっており、このまま建物の安全性を確保しつつ現状の建物のままで使用し続けることは、困難な状況となっている。市は、公立保育園運営者としての立場においては、子どもたちの命を守り、安全で安心な保育を続けることはもちろんのこと、良質な保育を行うことは、何よりも優先すべきことであり、公共施設総合管理計画では、公立保育園を建て替える方向性はなく、個別施設計画においては、くりのみ保育園は「検討」との記載となっている。

【表2：公立保育園園舎の老朽化等状況】

令和3年1月現在

	くりのみ	わかたけ	小金井	さくら	けやき
建築年度	S43年	S44年	S58年	S47年	H25年
築年数	53年	52年	38年	49年	7年

また、施設の改修や建て替えに関しても、運営費同様の課題がある。私立保育園の新設については、今後の待機児童の状況により、その制度が変化していく可能性はあるものの、令和2年度において国及び都の補助制度を活用した場合、市の負担は対象経費の1/16の負担である一方、公立保育園の建て替えについては、国及び都の補助制度がないため、その全てを市財政（一般財源）から捻出する必要がある。

参考までに、平成25年度に移転・建て替えを行った市立けやき保育園の移転・建て替えに要した経費は、概算で約4.5億円（本園は市立けやき保育園と児童発達支援センターとの合築であり、総工事費は概算で約9.4億円であった。双方の施設の面積比率が「保育園60：センター40」であることと、けやき保育園（140人定員）とくりのみ・さくら保育園（113人定員）を勘案し、按分により算出した）だったことから、国及び都の補助制度がないまま建て替え事業を行うことは、将来的にも困難と言わざるを得ない。

(3) 運営経費の課題

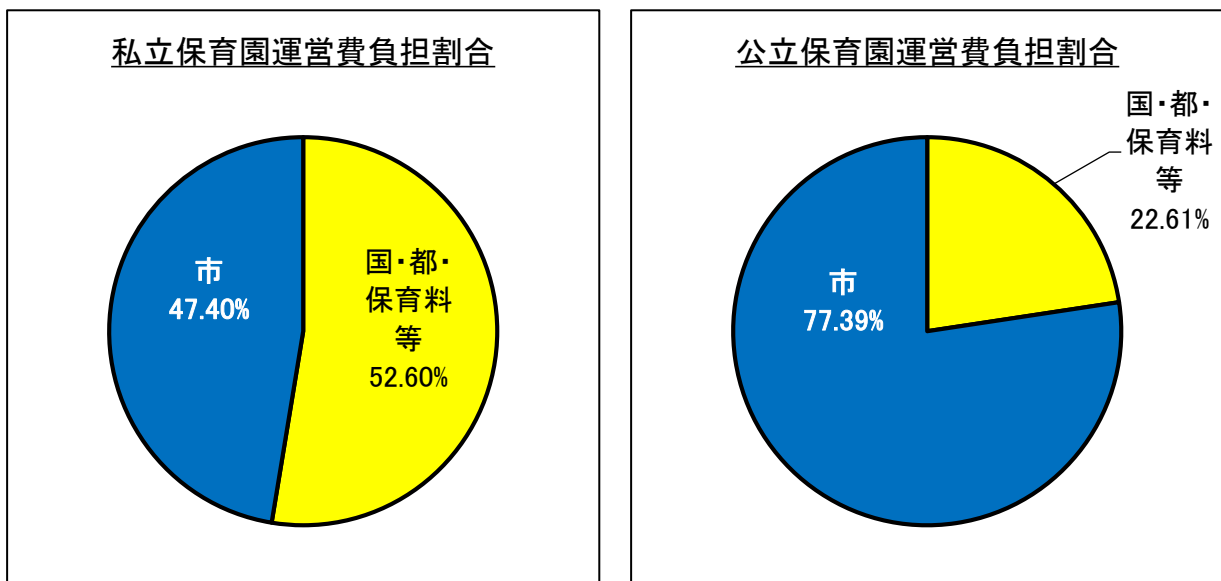
公立保育園運営に係る経費の課題については、「4 市の財政状況と保育園予算」に述べたとおり、私立保育園の運営費に係る公費（国・都・市の合計）の負担割合が、「国1／2・都及び市1／4」であるのに対し、公立保育園の場合は、国及び都からの負担がなく、全て市財政（市税と保育料）で賄う必要がある。

さらに、令和元年10月の幼児教育・保育の無償化に伴い、これまで徴収していた保育料のうち3～5歳児分について公費で賄うこととなったが、その負担割合の考え方は運営費に準じているため、公立保育園分については、全額市負担となり、更なる負担増となっている。

令和元年度決算において、児童一人当たりの費用は公立よりも私立の方が多い状況ではあるが、前述の国及び都の負担の違いにより、公立保育園の市の実負担額は、私立保育園の約1.6倍に相当する。

【表3：保育園の児童一人当たり市が負担した経費（令和元年度決算額）】

区 分	児童一人当たり費用	市の負担割合	市の実負担額
私立保育園	2,085,489円	47.40%	988,459円
公立保育園	2,078,362円	77.39%	1,609,270円



運営経費はすなわちランニングコストであり、施設を運営し続ける限り、財政負担を回避する術はなく、この点が課題をより深刻化させている。

Ⅲ 保育業務の総合的な見直しに係る背景及びこれまでの経緯

1 保育業務の総合的な見直しの背景と市の行財政改革【平成9～17年度】

「保育業務の総合的な見直し」については、遡ること平成9年9月に策定された「小金井市行財政改革大綱」において、一部の園での看護師の非常勤化や栄養士の各園配置を見直しする考え方が打ち出され、あわせて民間委託や公共的団体等の活用の検討についても明記したことが最初となる。

その後、本市においては、「小金井市第2次行財政改革大綱（平成14年6月）」において、引き続き「民間委託や公共的団体等の活用について検討」することと明記し、その後、同大綱の改訂版（平成18年6月）にも同様に記載の後、現在、市として「公立保育園民営化」の方針を有しているものの、令和3年4月現在においても、この取組に係る検討は継続しており、本市においては実に20年来の課題となっている。

一方、平成15年9月に小金井市児童福祉審議会（以下「市児福審」という。）に、「適正な保護者負担と行政サービスの在り方及び業務運営の簡素効率化のための見直しについて」の「②保育業務の見直しについて」として諮問を行った。

他方、平成16年度には、前述の「国の三位一体改革」があり、この改革によって公立保育園に係る運営経費が、一般財源化されたことにより、国・都・市の三者が、公立保育園の運営経費を明確に分担する制度がなくなったことによって、公立保育園と民間保育園とで、市が支出すべき財源に大きな差が生じることとなったことが契機となっている。これを受け、本市以外の市区町村においても、公立保育園の業務見直し及び民間委託化が進むこととなった。

なお、本市においては、先の市児福審への諮問に対する答申について、平成18年3月に受領しており、その概要は、以下のとおりである。

- 市立園1園の民間委託を行うよりも、運営費の効率化を図りつつ現行の市立園の体制を維持したうえで改革を実施する方が、効果が期待できる。
- 今後、保育業務の十分な改善がみられない場合は、保育の運営協議会等で民間委託の計画・内容について検討することとし、当面は現行の市立園の体制を維持することが望まれる。

2 保育検討協議会及び公立保育園運営協議会の設置等【平成18～28年度】

本市の財政状況は、引き続き厳しい状況が続いており、その後も小金井市第2次行財政改革大綱（改訂版）（平成18年6月策定）、小金井市第3次行財政改革大綱（平成22年5月策定）と、引き続き取組を進める中、保育業務の総合的な見直しについても、「民間委託や公共的団体等への委託」を進めることについて継続して位置付け、実施に向けた庁内での検討・協議・調整を進めてきた。

これらを踏まえて、平成25年9月に、公立保育園父母の会に対し、「小金井市公立保育園運営協議会（以下「運協」という。）」の設置について申入れを行い、平成25年11月に設置し、所掌事項（以下参照）に基づき、現在も協議等を行っている。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 公立保育園における保育サービスの現状確認及び評価に関する事項(2) 保護者が求める保育事業（保育ニーズの確認等）に関する事項(3) 前2号に掲げるもののほか、協議会の設置目的（＝市立保育園事業運営のサービス向上に資する）を達成するために検討が必要な事項 |
|--|

その後、市内の保育所の設置主体に応じた保育の現状を分析し、市が設置する保育所の管理運営等の今後の在り方の検討を行い、今後の保育行政について広く意見を聴くため、平成27年6月に、小金井市保育検討協議会を設置。平成28年1月に、小金井市保育検討協議会報告「今後の小金井市の保育行政の在り方に関する意見」（以下「保育検討協議会意見」という。）が市長に提出された。この意見の中で、公立保育園の民間委託の是非については、以下の5論が併記されている。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 公立保育所の管理運営の在り方に関する意見② 公立保育所の管理運営の効率化として、民営化推進を求める意見③ 公立保育所の管理運営の効率化として、条件つきで民営化を容認する意見④ 公立保育所の管理運営の効率化として、財政面からの視点で民営化を検討することに反対する意見⑤ 現状の公立保育所の運営形態を見直すことに反対する意見 <p>※ また、公立保育園の果たすべき役割、公民問わず保育園が果たすべき役割などについての意見も報告されている。</p> |
|---|

3 市の民営化方針と公立保育園運営協議会での協議【平成29～令和元年度】

保育検討協議会意見にて、公立保育園の民間委託の是非について、5論併記となったことを受け、引き続き庁内検討・調整を重ねた結果、平成29年9月に公立保

育園5園のうちの3園を民営化し、保育サービスの充実を図る方針を表明。具体的な内容として、くりのみ保育園、わかたけ保育園及びさくら保育園を民営化することとし、そのうちのくりのみ保育園とさくら保育園については平成32年(令和2年)4月に民営化することとした。

また、この民営化を行うことでの財政効果を保育サービスの拡充に活用することもあわせて表明した。

一方、運協では、所掌事項に基づき、平成25年11月から協議を開始。2年を1期として、現在も継続して協議等を行ってきている。

運協では、市の設置要綱に加え、運営方針について父母の会と市(子ども家庭部長)とで覚書を締結し、6つの項目について確認を行っている。運協については、前述に記載の所掌事項のとおり、公立保育園の委託や民営化の協議に特化した組織ではないが、公立保育園に係る内容であるため、先の覚書の中にも、委託・民営化の協議に関して、以下のとおり2つの項目について確認している。

- 公立保育園の将来の運営形態については、民間等への委託(公設民営)・移譲(民設民営)を行うことを協議の前提とせず、あらゆる可能性を排除せずに協議を行うこと
- 協議会では委託の是非に関する結論を出すことを目的としないが、結論が出ることを否定するものではないこと

(項目に関する説明は割愛)

運協における公立保育園の委託・民営化の議題については、覚書も十分踏まえながら、庁内検討資料の情報提供や、公立保育園の保育内容の確認、また他自治体での民営化事例の視察等も交えながら、協議を行ってきたところである。

その後、平成29年9月に市の民営化の方針が固まったことから、改めて協議について申し出たところ、保護者から運協設置当初から保護者が求める資料が提示されないため、協議するかどうか判断できないとの趣旨の意見が出された。これを受け、市としては引き続き必要な資料の提示・説明を継続しているが、保護者の理解を得るには至っていない。

その後、当初、市が表明した令和2年4月の2園民営化はスケジュール上、困難となり、令和元年9月に2年延伸する旨、表明したところである。

なお、運協での協議については現在も継続中であり、保護者が求める保育のビジ

ョンについては、平成31年3月に設置した小金井市保育計画策定委員会（以下「策定委員会」という。）にて策定が開始され、その間、新型コロナウイルス感染症の感染拡大等の影響もあり、策定期間を延伸の上、令和3年3月に策定する運びとなった。

その間の運協での民営化の議論については、そもそもの必要性を疑問視する声もある中、運営者や保育士が一斉に変わることで、子どもに対する影響を懸念する声や不安の声なども個別の意見として挙がっていた。運協で民営化の協議自体を行うことが確認できていない状況の中、事業者選定方法・基準や民営化までの手続など、各論についての協議を行うには至っていないものの、例えば、保育の質が現在よりも下がるかもしれない不安、保育士が変わることでの子どもへの影響に対する不安、優良な事業者が選定できるかどうかの不安など、真に子どもにとって最良かどうかについての意見も個別に出されていたところである。また、運営者が市でなくなることへの不安や民間が運営することへの不安（撤退、倒産等のリスク）を訴える声もあったところである。

また、市議会においても、平成30年12月に「保育ビジョン及び保育の質ガイドラインを最優先で策定することを求める決議」が可決されたところである。

運協は現在、第IV期目となり、設置（平成25年11月）から7年5か月が経過したが、いまだ保護者との協議は進んでいない状況が続いていることを踏まえ、令和元年11月「今後も進めるべき課題であるという認識に変わりはないこと」及び「あらゆる可能性を排除せず、待機児童の解消、保育の質の維持・向上、多様な保育ニーズへの対応など、子育て環境の充実に向けた取組を進めていくこと」を表明し、さらに翌年2月の令和2年度施政方針の中で、並行して策定している「すこやか（旧・保育計画）」の策定を優先しつつ、スケジュール等必要な見直しを行うことを表明した。

IV 保育業務の総合的な見直しに係る本市のおかれている状況とその必要性について

1 多摩26市における本市の状況

社会情勢の変化と少子高齢化の進展とともに、市民ニーズの多様化も進み、それらの市民ニーズに応じていくため、本市をはじめ地方自治体の財政状況は厳しい状況が続いている。このような状況を踏まえ、他団体においては、行財政改革の取組の1つとして、市立保育園の業務見直しや民間委託化、そして民間移譲も進んでいる。

多摩26市における市立保育園（認可保育所）の状況は、平成8年4月においては、492園中202園（41.1%）が市立保育園であったところ、令和2年4月現在、863園中146園（16.9%）となっている。これら市立保育園が減少した要因の全てが委託や民営化であるとは限らないが、施設数の推移として、市立保育園自体の数も減少傾向にあり、26市中4市が市立保育園を有していないという現状もある。

2 今後の保育施策の方向性及び保育所の役割

市では、令和3年3月に策定した「すこやか」において、「今後の保育施策の方向性」を示している。

市ではこれまでも、特別な配慮が必要な子どもの保育をはじめとする多様なニーズに対する対応について、課題となっていたところであるが、「すこやか」では、更に市全体の保育の質の向上のための取組や、施設同士及び保育者同士の連携などについても、その必要性と重要性を明確にし、それらを含め「今後の保育施策の方向性」を示しているところである。

市ではこれまで、これらの保育ニーズに対応するため、公立保育園の果たすべき役割を果たすとともに、限られた市の資源（人材・財源等）を活用し取り組んでいくため、公立保育園の民営化を行う方針を掲げていたが、先の策定委員会での議論の中では、保育所の役割という点では、国の保育所保育指針にも公民で別の記載はないことから公民に違いはないことが確認された。

また、公立保育園として役割を切り出すのではなく、市役所の組織の一部として、市の役割を担う立場にあることも確認されたところである。

その上で、今後の保育施策の方向性を実現するために、市の役割について、以下のとおり明記した。

- ① 保育の実施主体との立場から、必要な保育サービスの量の確保はもとより、子どもの最善の利益を保障するために、率先して市内の保育の質の維持・向上を図ること。
- ② 本ビジョンの実現・推進に向けて、必要な予算の確保や体制の整備等に努めること。
- ③ 本ビジョンについて、社会情勢の変化等も踏まえながら、必要に応じて、見直しを行うこと。
- ④ 市全体の保育の充実及び質の維持・向上に資する新たな施策や事業の実現に積極的に取り組むこと。

市としては、この役割を軸として、市（公立保育園を含む。）として、限られた資源（人材・財源等）を活用しながら、今後の保育施策の方向性を実現に努めていく必要がある。

3 保育業務の総合的な見直しを行う必要性

現在、「公立保育園の民営化」とする市の方針は、市民サービスの維持・向上のために市が平成9年9月に定めた小金井市行財政改革大綱にて、当初「保育業務の見直し」と記載し検討を開始して以来、20年以上が経過してもいまだ解決できない課題となっている。

この間も市財政は厳しい状況が続いており、そのような状況の中、市民サービスの維持・向上のために必要な財源については、他の施策や取組・改革などによって、生み出された人材・財源によって賄われてきた。

そのため、保育園の開設をはじめとする保育予算の急増に連動し、増大する児童福祉費の維持のため、他の施策や取組・改革によりもたらされた財源や市債等により賄われている状況である。

しかしながら、市全体としては、高齢者福祉に代表される社会保障関連経費は今後も増加の一途をたどることは確実であり、児童福祉費の増大との両立はもはや困難な状況が予想される。さらに老朽化する公立保育園の園舎を今後も維持又は建て替えることは、更なる経費が必要となり、そのために十分な経費が確保できない状況となれば、安全な保育を行うことすらままならなくなる。

このような中であって、他市が実施している市立保育園に係る見直しは避けて通れないものであり、市として、保護者の方の不安を払拭しつつ、子どもにとって最も影響の少ない方法で実施していくための検討が、改めて必要となっている。

V あらゆる可能性の整理・検討結果

1 検討範囲

市として公立保育園5園を維持することは困難であるという方針に変わりはないことから、見直し・検討を行う範囲は、「民営化候補である3園について、公設公営以外のあらゆる手法について再検討を行う」こととする。

2 検討する手法について

多摩26市における市立保育園の業務見直し等の手法を参考に、以下の手法について、比較衡量することとする。

- (1) 民間移譲方式【通常型】
- (2) 民間移譲方式【公私連携型】
- (3) 民間移譲方式【事業団方式】
- (4) 廃園方式
- (5) 園統合方式
- (6) 一部委託方式

3 手法別比較衡量の内容

在園児及び保護者への影響（「子どもの環境変化」）、全ての子どもに対しての効果（「コスト面」）、「実施までに要する期間」（保護者等への説明等の期間を除く。）の3つの側面から点数化（△＝1点、○＝2点、◎＝3点）し、評価する。その際、最も重要となる「子どもの環境変化」については、「×2」として積算する。

また、以下の前提条件の下、比較衡量を行う。

- ① 対象園の園舎老朽化のため、移転又は建て替えを前提とする。
- ② 民間移譲方式【公私連携型】は、協定（覚書）に記載の業務等を履行するため、追加の委託費を要することを見込む。
- ③ 民間移譲方式【事業団方式】は、事業団設立期間が不明のため、実施までの期間を「2年＋ α 」（ただし6年未満）とする。
- ④ 移譲又は委託に係る事業者選定期間及び引継ぎ期間は、共に1年とする。

手法別比較衡量表

区 分		民間移譲			廃園	園統合	一部委託
		通常	公私連携	事業団			
子どもの 環境変化 (×2点)	運営者	変わる	変わる	変わる	不変	不変	一部変
		△	△	△	◎	◎	○
		2	2	2	6	6	4
	職員	変わる	変わる	一部変	不変	不変	一部変
		△	△	○	◎	◎	○
		2	2	4	6	6	4
	建物等	建て替え	建て替え	建て替え	不変	別園舎	建て替え
		△	△	△	◎	△	△
		2	2	2	6	2	2
	今の 友だち	不変	不変	不変	減少	減少	不変
		◎	◎	◎	○	○	◎
		6	6	6	4	4	6
コスト (×1点)	運営	負担減	負担減+ 委託増	負担減+ 委託増	負担減	負担減	±ゼロ
		◎	○	○	◎	◎	△
		3	2	2	3	3	1
	維持 管理	減	減	減	減	減	不変
		◎	◎	◎	◎	◎	△
		3	3	3	3	3	1
	移行期	委託増	委託増	委託増	不変	不変	委託増
		○	○	○	◎	◎	○
		2	2	2	3	3	2
実施までに 要する期間	2年	2年	2年+α	6年	6年	2年	
	◎	◎	○	○	○	◎	
	3	3	2	2	2	3	
評点計		23	22	23	33	29	23

4 まとめ

市では、この間、「すこやか」（保育の質のガイドラインを含む。）の策定や、継続的に取り組んできた保育定員の拡充による待機児童数の大幅な減少など、保育の質の維持・向上及び量の拡充に努め、保育施策の充実に向けての環境が整いつつある。

しかし、全国的な課題ともなっている公共施設の老朽化をはじめ、今後も継続して取り組むべき課題は山積しており、本市の保育施策は大きな転換点を迎えている。

このような状況の中、公立保育園の民営化については、在園児童及び保護者への影響を最小限に抑えつつ、将来を見据え、更なる計画の延伸は避けなければならない。

また、引き続き厳しい財政状況が今後も続くものと予想される中、限られた財源を有効に活用できるよう、より一層、効果的かつ効率的な施策の充実を努める必要がある。

このため、公立保育園の民営化については、これまでの考え方を改め、園児及び保護者の気持ちに寄り添いながら、老朽化が進む園舎での保育に区切りをつけ、市財政にも一定の効果を見込むことができる「廃園方式」を選択することが最も適しているという結果となった。

以上のとおり、報告とするものである。